



BELEIDS STILTEN

IN DE NETWERKPROFETIE



Erasmus
Centrum voor
Zorgbestuur

Erasmus School of
Health Policy
& Management



Beleidsstilten in de netwerkprofetie*

*Oemar van der Woerd***

Het is de avond nadat de nationale conferentie over het Integraal Zorgakkoord (IZA) – een grootschalig beleidsplan om de zorg te reorganiseren op regionaal niveau – heeft plaatsgevonden in Utrecht, begin maart 2024. Na afloop blijft de conferentie mij bezighouden. Ik deel mijn ervaringen met een collega over de telefoon en stuur vervolgens andere collega's een gedramatiseerde samenvatting toe. Mijn notitie heeft als titel 'De IZA-wereld':

'Welkom in de wereld van IZA waar het geloof in "samen" groot is. Het neemt religieuze proporties aan om publieke problemen op te lossen door regionale netwerken te bouwen en zo "maatwerk" te bieden. Je kunt het niet oneens zijn met IZA als structuuroplossing. Maar is dit het enige toekomstscenario? (...) "Wat ga jij doen om het IZA tot een succes te maken?", wordt plenair gevraagd. Ik vraag mij af: voor wie is het IZA eigenlijk? En welke verantwoordelijkheden verschuiven? Wat merken burgers hiervan? (...) Ik had gehoopt op meer kritische reflectie en vraag mijzelf af of ik niet te lang in een observerende en afstandelijke modus ben gebleven.'

De beleidsbelofte van regionale netwerken als antwoord op een groeiende zorgvraag door steeds ouder wordende populaties, arbeidsmarkttekorten en de fragmentatie van zorg en ondersteuning voor burgers, is groot (RVS, 2022). Toenevend worden in beleidsdocumenten, Kamerbrieven en speeches van volksvertegenwoordigers tijdens congressen netwerken als noodzakelijk omschreven om problemen het hoofd te bieden. Dit wordt omlijst met *catchy storylines* zoals 'de transformatie van zorg naar welzijn begint in de regio' en 'van concurrentie naar regionale samenwerking'. Met netwerken worden samenwerkingsverbanden bedoeld die bestaan uit meerdere en diverse partijen zoals zorg- en welzijnsorganisaties, en financiers zoals zorgverzekeraars en gemeenten om zorg en ondersteuning voor burgers te organiseren. De veronderstelling hierbij is dat 'de regio' tot creatieve en breed gedragen oplossingen kan komen *over* de grenzen van wettelijke stelsels heen (Schuurmans e.a., 2022).

* Dank aan de vakgroep Healthcare Governance van Erasmus School of Health Policy & Management en in het bijzonder aan Annemiek Stoopendaal, Nick Zonneveld en Marleen Kraaij-Dirkzwager voor commentaar op eerdere versies van dit essay.

** Dr. Oemar van der Woerd is postdoctoraal onderzoeker en docent bij de vakgroep Healthcare Governance en Erasmus Centrum voor Zorgbestuur aan de Erasmus School of Health Policy & Management van de Erasmus Universiteit Amsterdam.

Het dominante denken over regionale netwerken reikt verder dan de zorgsector. Ook in domeinen zoals onderwijs, ruimtelijke ordening, energiesysteemplanning en biodiversiteit worden regionale netwerken als veelbelovend gezien. Voorbeelden zijn de RegioDeals in perifere regio's om de economische leefbaarheid te vergroten, beleidsambities vormgegeven in de Regionale Energietransitie om een verschuiving te realiseren van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energiebronnen, en partnerschappen tussen overheden, natuurorganisaties en boeren voor herstel van biodiversiteit in landelijke gebieden. Kortom: regionale netwerken hebben een centrale plek in beleid ingenomen. En dat weerspiegelt een tijdsgeest, zo stelt Frissen (2023), waarin een 'menselijk verlangen naar samenhang' centraal staat en tot uiting komt in 'integrale' beleidsambities. Maar wat vlakt de nadruk op regionale netwerken uit? Ten koste waarvan? Of beter gezegd: ten koste van wie? En wat omvat 'de regio' en 'het netwerk'?

In dit essay betoog ik dat het overmatig verwijzen naar regionale netwerken in de zorg (en daarbuiten) als generieke oplossingsstrategie niet functioneel en zonder gevolgen is. Deze 'netwerkprophetie' met positief taalgebruik over het oplossen van institutionele fragmentatie en de gevolgen voor de toegankelijkheid en uitvoerbaarheid van de zorg is aantrekkelijk om in te geloven. Een profetie die een gebeurtenis voorspelt die later pas vervuld wordt (of juist niet) geeft houvast voor de ontvanger. Maar is er ook ruimte om de netwerkprophetie kritisch te bevragen, zoals mij niet lukte tijdens de beschreven beleidsconferentie? De netwerkprophetie verhuult een aantal kwesties in beleid en uitvoering die onderbelicht zijn. Dit essay is een poging om 'beleidsstiltten' – kwesties die niet tot nauwelijks besproken of ge-problematiseerd worden (Hajer, 2003) – in de netwerkprophetie te identificeren. Een beleidsverhaal schept een bepaalde realiteit en sluit daarmee andere aspecten uit (Paul, Vanderslott & Gross, 2022). Dit essay heeft als doel om bij te dragen aan een evenwichtiger publiek debat over netwerken door vijf beleidsstiltten te beschrijven: (1) de gevolgen van opgelegde netwerkgrenzen, (2) direct opspelende risico's en onzekerheden voor lokale organisaties, (3) de ontstane concurrentie tussen netwerken, (4) de vormen van in- én uitsluiting die netwerken produceren, en (5) de ambigue rol en positie van beleidsmakers in netwerken.

Deze analyse vloeit voort uit mijn promotieonderzoek waarin ik in de afgelopen jaren onderzocht hoe het 'grote' wensdenken over netwerken zich uit in het alledaagse werk van bestuurders en professionals in de zorg én beleidsmakers die zich steeds actiever mengen in de regio.¹ Vanuit een betrokken onderzoekshouding begaf ik mij in intieme bestuurskamers, marmeren beleidsgangen, levendige werkvloeren en netwerkbijeenkomsten. Daarbij pendelde ik op en neer tussen stedelijke gebieden zoals Groot-Rijnmond en perifere regio's zoals Zeeland en Friesland. Tevens voerde ik een *paper trail* uit van beleidspublicaties over regionale netwerken om te begrijpen wat de beleidsbelofte van regionale netwerken omvat en wat hierin wordt benadrukt (en wat niet).

Wat omvat ‘de regio’?

Een eerste onderbelichte kwestie betreft de gevolgen voor lokale organisaties en professionals van opgelegde netwerkgrenzen. De beleidsaannahme is dat de regio een logische plek is om een netwerk te bouwen. Maar wat omvat ‘de regio’ eigenlijk? En wat is ‘regionale zorg’? Een regio kan verschillende constructies of begrenzingen aannemen, wat niet zo eenduidig is vanuit beleidsperspectief. Vele regionale indelingen die voortkomen uit afzonderlijke domeinen, zoals de ouderen- en ziekenhuiszorg, jeugdzorg en veiligheid, overlappen met elkaar. De sociaal-culturele, historische, geografische en zelfs religieuze context is bovendien bepalend voor de totstandkoming van een regionaal netwerk. Voor bestuurders en professionals is het daardoor niet altijd evident binnen welke grenzen zij moeten samenwerken. Het verpleeghuis in Tholen in Zeeland is bijvoorbeeld georiënteerd op (en afhankelijk van) zorgorganisaties met medische capaciteit die gevestigd zijn in West-Brabant. Dat maakt dat het verpleeghuis in Tholen in mindere mate gericht is op ‘de regio Zeeland’; inwoners van Tholen worden niet voor niets ‘zebra’s’ genoemd, deels Zeeuws en deels Brabants. Zeeuws-Vlaanderen is dan weer meer gericht op België. De regio Zeeland wordt echter als een administratieve afbakening gezien. De beleidsaannahme dat een netwerk bij uitstek regionaal gestalte moet krijgen, schuurt hiermee. Bovendien ervaren professionals zoals verpleegkundigen en verzorgenden de regio minder als een bewuste prioriteit. Zij voelen zich soms loyaler aan een professionele cultuur of cliëntengroep, wat verder reikt dan een specifieke regio.

Regionale netwerken botsen bovendien met de interbestuurlijke inrichting van Nederland. De regio heeft namelijk geen formele bestuurlijke status, met als gevolg dat verantwoordelijkheden diffuus zijn en democratische legitimiteit van regionale besluitvorming tekortschiet (Boogers & Peters, 2024). De regio is als het ware ‘niemandslaan’ (ROB, 2021). Cynisch gezegd kan de regio daarmee een uitweg zijn om de invloed en kritiek van (de)centrale overheden te omzeilen. De gevolgen van opgelegde netwerkgrenzen is een worsteling voor zowel beleidsmakers als lokale organisaties. Zogezegd is regio een geordende beleidsfictie die plezieriger is dan de gefragmenteerde werkelijkheid. De ervaringen van lokale organisaties en professionals stemmen op z’n minst tot nadenken over het rigide vasthouden aan regio-indelingen en de wenselijkheid van regionale besluiten.

Risico’s en onzekerheden

Een tweede onderbelichte kwestie is dat de beleidsbelofte van de regio als plek om netwerken te bouwen risico’s en onzekerheden oplevert voor lokale organisaties die direct opspelen en actie vragen (Van der Woerd e.a., 2024). Dit staat in schril contrast met de beschreven mogelijkheden van netwerken in beleidsnotities die positief geframed zijn in abstracte termen zoals ‘een afgestemd zorgaanbod’ en ‘regionaal maatwerk’. Deze beloften moeten zich echter nog bewijzen. De abstractheid van wat netwerken opleveren is functioneel omdat het resulteert in stapsgewijze

wijze beschrijvingen hoe een netwerk opgetuigd kan worden. Dit laat echter de overtuiging zien dat netwerken, mits ze ‘juist’ worden ingeregeld en toegepast, problemen zullen oplossen. De beleidsaanname hier is dat een netwerk lineair tot stand komt en dat deelname voor lokale organisaties probleemloos is. Regionale netwerken botsen echter regelmatig met het huidige zorgstelsel van gereguleerde marktwerking waarbij wetten, regels en kaders sterk gericht zijn op *individuele* zorgorganisaties en professionals. Verschillende sectoren zoals de ouderen- en ziekenhuiszorg en het sociaal domein hebben elk eigen wettelijke kaders die slecht op elkaar aansluiten. Voor bestuurders is het lastig om de belangen van de eigen organisatie los te laten en regionale doelen na te streven die hier maar deels invulling aan geven. Zij leggen verantwoording af aan de raad van toezicht, die toeziet op het voortbestaan van de organisatie. Ook externe toezichthouders zoals de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd en de Nederlandse Zorgautoriteit richten zich voornamelijk op de prestaties van individuele organisaties en beperkt op regionale netwerken. Het vrijspelen van schaarse medische capaciteit in de eigen organisatie voor een regionaal netwerk waarbij een arts of verpleegkundige óók bij andere organisaties zorg verleent, kan ten koste gaan van de (ervaren) kwaliteit van zorg voor cliënten en is daarmee niet zonder risico.

Bestuurders en professionals begeven zich steeds nadrukkelijker op het snijvlak van de eigen organisatie en verschillende netwerken. Interne werkwijzen over vertegenwoordiging en besluitvorming passen hier nog niet goed bij en staan ter discussie. Werken in netwerken vraagt van bestuurders en professionals om te anticiperen op problemen die niet van tevoren in kaart gebracht kunnen worden en zich niet laten vangen in kleurrijke modellen of *toolkits*. Want als een netwerk eenmaal is opgetuigd, dan kent het geen duidelijke omlijnning. Van der Scheer (2023, 14) spreekt over ‘een voortdurende onderhandeling’ over doelen, grenzen en prioriteiten die op momenten zorgen voor instabiliteit en kwetsbaarheid. Dit vraagt van betrokkenen om een zekere lenigheid; het *steeds weer* heen en weer bewegen tussen de organisatie(lagen) en verschillende netwerken. Het omschrijven van netwerken als oplossingsstrategie is risicovol, omdat het onzekerheden voor lokale organisaties klein maakt. Deze worden gereduceerd tot iets tijdelijks en overbrugbaars door gemeenschappelijke doelen te veronderstellen, zoals ‘toegankelijke regionale zorg’. De nadruk op regionale netwerken in een zorgstelsel dat dit beperkt accommodeert, roept daarom vragen op. Hoe ziet regionale verantwoording eruit? En in hoeverre kunnen lokale organisaties wetten, regels en kaders op zo’n manier ombuigen dat regionale netwerken gestalte krijgen?

‘Het netwerk’ bestaat niet

Een derde aanpalende kwestie betreft de toenemende concurrentie *tussen* netwerken; gek genoeg terwijl netwerken als organisatievorm worden gezien, wat zou moeten breken met een competitieve houding en in minder institutionele fragmentatie zou resulteren. Dit is in de afgelopen jaren sluimerend ontstaan door de vele overlappende (en soms conflicterende) netwerken die zijn geïnitieerd, met be-

stuurlijke en professionele drukte als gevolg. Voor bestuurders en professionals is het een realiteit geworden om op de knooppunten van *meerdere* netwerken tegelijkertijd te werken. Zij begeven zich in een ‘netwerk aan samenwerkingen’ met allerlei netwerken van verschillende origine (geïnitieerd door beleidsmakers, bestuurders of professionals) en scope (gericht op een specifieke ziekte of regionale ambitie), van zowel formele als informele aard. Daarbij verhouden bestuurders en professionals zich tot tegenstrijdige belangen, doelen, ambities, wet- en regelgeving én emoties. Deze verwevenheid maakt dat spreken over ‘het netwerk’ eigenlijk niet volstaat. Dit kan worden toegeschreven aan een dominante beleidsaanneme: netwerken zijn min of meer formele en begrensde entiteiten. De focus is hierbij gericht op karakteristieken die het netwerk het beste laten functioneren. Het netwerk wordt gedefinieerd alsof het reeds bestaat met afstand tot de context (Van Duijn, Bannink & Ybema, 2021). La Grouw (2025) stelt dat deze abstractheid handig kan zijn in spreektaal, maar ook begrip van de werkelijkheid versimpelt. De nadruk op het netwerk als begrensde entiteit maakt dat er minder aandacht is voor bestaande netwerken (die ook *niet* geformaliseerd kunnen zijn). Illustratief is dat opgelegde netwerken, zoals door het IZA, bestaande netwerken teniet kunnen doen doordat deze niet ‘netjes’ passen binnen beleidsprogramma’s, regionale afbakeningen en aanpalende project- en financieringsstructuren (Peeters e.a., 2024). Nauwkeuriger is het om netwerken te zien als bewegende objecten. In de loop van de tijd kunnen netwerken namelijk groeien of krimpen, met veranderende functies en doelen, niet passende structuren en nieuwe deelnemers. Rigide vasthouden aan een vaste netwerkstructuur biedt dus slechts tijdelijk hulp en past niet bij de inherente beweeglijkheid van netwerken.

Ongelijkheidsmachine

Een vierde kwestie betreft dat netwerken vormen van in- én uitsluiting produceren in de hedendaagse welvaartsstaat, waar de scheidslijnen steeds sterker worden (Putters, 2024). Onderliggend is de beleidsaanneme dat netwerken een machtsvrije en inclusieve organisatievorm zijn. Netwerken kunnen echter ook (on)bewust actoren en perspectieven uitsluiten. Daarmee zijn netwerken en aanpalende besluitvorming niet inherent neutraal en/of divers. La Grouw (2025) stelt in haar onderzoek naar gezamenlijke besluitvorming in de zorg dat het risico op overheersing door machtige actoren op de loer ligt. Voor lokale organisaties en professionals is het werken in netwerken geen vanzelfsprekendheid of ‘integraal’ onderdeel van hun werk vanwege beperkte tijd, expertise of sociaal kapitaal. Bewustzijn hierover is nodig om te voorkomen dat het werken in netwerken louter mogelijk is voor elite actoren zoals zorgorganisaties met voldoende personeel, expertise of specifiek opgerichte netwerkbureaus. Het perspectief van (kleinere) gemeenten en minder dominante sectoren zoals het sociaal domein en de wijkverpleging kan snel ondersneeuwen. Het overmatig verwijzen naar netwerken als generieke oplossingsrichting bevestigt eerder bestaande machtsverhoudingen, gevestigde belangen en de normatieve overtuiging dat netwerken inclusief zijn dan dat deze worden uitgedaagd. En dat is niet nieuw. In zijn analyse van het beleidsprogramma ‘De Juiste

Zorg op de Juiste Plek' – de voorganger van het IZA – stelt Frissen (2023, 79) het volgende:

'In alle sluitende en juiste aanpakken is bovendien sprake van homogeniteit in plaats van heterogeniteit die we in de beleidsstrategieën van de verzuilde samenleving kenden. (...) Pluraliteit drukt zich alleen nog uit in partijen, posities en belangen, veel minder of niet in diversiteit van waarden en normatieve principes. Er wordt weliswaar veel geclassificeerd en gecategoriseerd, maar veel minder gediversifieerd en gevarieerd, hoeveel inclusieve taal er ook wordt gebezigd.'

De positieve nadruk op netwerken roept daarom vragen op: moet *iedereen* deelnemen aan netwerken? Wat vraagt dit aan gerichte ondersteuning voor sectoren, regio's en partijen die maar beperkt netwerkcapitaal hebben als gevolg van institutionele ongelijkheden? En welke machtsongelijkheden zijn te erkennen? De bereidheid om ruimte te creëren voor actoren die nu nog weinig meedoen is belangrijk, maar daarmee ook politiek.

Vage figuren

Een vijfde en laatste kwestie betreft de rol en positie van beleidsmakers in regionale netwerken. Beleidsmakers zijn steeds actiever en zichtbaarder in regionale netwerken. Dit varieert van het meedenken met lokale organisaties over het opzetten van een regionaal netwerk tot het symbolisch ondersteunen van een initiatief door een beleidspresentatie te geven tijdens een startbijeenkomst of intensief kennis in te brengen over wet- en regelgeving. De beleidsaannname dat de regio een logische plek is om een netwerk te bouwen roept de vraag op hoe Rijk en regio zich tot elkaar verhouden. De rol van het Rijk in de regio kan worden begrepen als een vorm van netwerkregie: geen hiërarchische manier van sturen, maar richtinggevend als 'betrokken buitenstaander' (NSOB, 2025). Mijn onderzoek voegt hier een verfijning aan toe. Zo bleek dat het vormen van een regionaal netwerk niet alleen een aangelegenheid is van lokale organisaties. Ook de actieve inmenging van (de)centrale overheden zoals het Rijk of provincies kan nodig zijn. Interessant is in dit opzicht de opkomst van een bemiddelende actor die zich begeeft tussen lokale organisaties en nationale beleidsniveaus om regionale netwerken te vormen. Deze zogenoemde 'vage figuren' met als functietitels regioadviseurs en regiomanagers maken handig gebruik van hun ambigue positie. Zij zijn aangesteld door het Rijk en systeempartijen om lokale organisaties te stimuleren om over grenzen in regelgeving en financiering samen te werken. Zoals eerder benoemd is dit (nog) maar beperkt mogelijk in het zorgstelsel. Zij zwemmen dus tegen de institutionele stroom in. Hoewel vage figuren in staat zijn om te doen wat anderen niet kunnen, is verantwoording beperkt mogelijk vanwege ontbrekende verantwoordelijkheden op regionaal niveau (ROB, 2021). En het is juist hun ongereguleerde rol die verandering mogelijk maakt. De vage figuren maken inzichtelijk dat voor regionale netwerken *nieuwe* typen interacties nodig zijn die verder reiken dan alleen tussen lo-

kale organisaties. Maar met welke gevolgen? Hoe werken regionale kennis en ervaringen door in traditionele beleidsprocessen die hier (nog) beperkt op zijn ingericht? Hoe spelen beleidsmakers in op regio's om regelruimte te realiseren voor nieuwe zorgvormen? En, zoals eerder aangestipt, hoe om te gaan met de verschillende regionale behoeften voor ondersteuning? En wie is eigenaar van een regionaal probleem?

Het verhullende van de netwerkprofetie

Bovenstaande onderbelichte kwesties kunnen leiden tot vervorming van het publieke debat door een te eenzijdig beeld te schetsen over netwerken tijdens beleidsveranderingen. De vijf beleidsstilen illustreren dat voornamelijk een *instrumenteel-technisch* perspectief dominant is. Hierbij wordt het netwerk als een veelbelovende structuuroplossing gezien die op programmatische wijze door lokale organisaties geïmplementeerd moet worden. Dit wordt door beleidsmakers gestimuleerd door gelden beschikbaar te maken uit beleidsprogramma's zoals het IZA. Veronderstelde gemeenschappelijke doelen waar je het moeilijk mee oneens kan zijn, worden hierbij gebruikt ter legitimatie en staan centraal in regiovisies en -plannen. Voorbeelden van 'succesvolle' netwerken worden door beleidsmakers gretig uitgelicht om lokale organisaties en professionals van inspiratie te voorzien. Naast beleidsmakers spreken ook zij toenemend in termen van netwerken als voorhanden oplossing voor zorgproblemen. Maar, zo laten de beleidsstilen zien, de netwerkprofetie die sterk leunt op een instrumenteel-technische kijk op het netwerk werkt verhullend. Door het overmatig verwijzen naar netwerken en het benadrukken van de positieve gevolgen onderkennen beleidsmakers en politici de dagelijkse gevolgen voor lokale organisaties en professionals. Als beleidsmakers en politici zoeken naar oplossingen 'op maat' in de regio, dan vraagt dat ook om reflectie op de eigen taal en framing over regionale netwerken.

Een alternatief verhaal

Op basis van de geschetste lokale ervaringen is een alternatief *relationeel-cultureel* verhaal te formuleren. Hierbij is niet zozeer het netwerk als begrensde entiteit het uitgangspunt, maar netwerken als een werkwoord met implicaties voor het alledaagse werk van bestuurders, professionals én beleidsmakers. Deze benadering vloeit voort uit de leefwereld van betrokkenen in het netwerken en is daarmee praktijkgericht(er) (La Grouw e.a., 2024). Het richt zich op het zoeken en doormodderen van lokale organisaties én beleidsmakers en hoe zij omgaan met spanningen en onzekerheden (Van Duijn e.a., 2021; Helderman, 2022). Een relationeel-culturele blik heeft specifiek oog voor de verschuivende afhankelijkheden en machtsrelaties, zoals de kwestie over vormen van in- en uitsluiting die netwerken produceren benadrukte. Daarmee overstijgt het de nadruk van netwerken bij beleidsveranderingen als een structuurvraagstuk. Beide perspectieven sluiten elkaar overigens niet uit, maar zijn eerder verweven met elkaar. Relationeel-cultureel inzicht komt wellicht minder goed overeen met het wensdenken over netwerken.

Tegelijkertijd geeft dit invulling aan de benodigde meerstemmigheid van perspectieven en expertise om problemen het hoofd te bieden (RVS, 2022). Relatie-neel-cultureel inzicht draagt bij aan een evenwichtiger debat over de netwerkprophetie.

In essentie raakt een relationeel-culturele blik aan een grondhouding in de wijze waarop lokale organisaties en beleidsmakers zich tot elkaar verhouden in de zoektocht naar alternatieve vormen van besturing, verantwoording en toezicht (Van der Scheer, 2023). Dit gaat gepaard met het benutten van andere kennisbronnen en het stellen van andere kennisvragen (Helderman, 2022). De geïdentificeerde beleidsstilen bieden hiervoor een belangrijk aangrijpingspunt. Wie zijn de achterblijvers in de netwerkprophetie? Hoe ervaren burgers de toenemende vernetwerking in de zorg? En op welke manieren leren Rijk en regio van elkaar? Daarbij is ook de vraag naar vormen van burgervertegenwoordiging relevant. Een besturingsfilosofie die uitgaat van netwerken en verantwoordelijkheden verschuift naar de regio, roept bovendien fundamentele systeemkritiek op. Zijn de randvoorwaarden aanwezig om regionale netwerken vorm te geven? Beschikken regio's over de benodigde infrastructuur om 'een lerend systeem' mogelijk te maken (RVS, 2022)? Hoe kan de inkoop van zorg en ondersteuning vanuit verschillende wettelijke domeinen hierop aansluiten? Regionale signalen kunnen weliswaar worden opgepikt (zoals de 'vage figuren' laten zien), maar in hoeverre maken zij onderdeel uit van nationale besluitvorming en worden zij ook opgevolgd? Het risico bestaat dat de netwerkprophetie vooral een vrijblijvend en symbolisch karakter krijgt, mede door de nadruk op tijdelijke beleidsprogramma's en subsidiegelden.

De netwerkonderzoeker

Kennis ontwikkelen vanuit een relationeel-cultureel perspectief vraagt tot slot om de herijking van de rol en positie van netwerkonderzoekers tijdens beleidsveranderingen. Een betrokken onderzoekshouding kenmerkt zich niet alleen door 'rond te hangen' in het werkveld van professionals, bestuurders en beleidsmakers om te begrijpen hoe zij betekenis geven aan regionale netwerken. Het zijn de *interacties* tussen beleids- en uitvoeringsniveaus die als studieobject zodanig waardering verdienen (La Grouw, 2025). Betrokkenheid uit zich ook door dominante beleidsverhalen kritisch te bevragen en alternatieve ervaringsverhalen op te halen die hiermee contrasteren. Dit vraagt van netwerkonderzoekers om beleidsassumpties *en* de eigen assumpties kritisch te bevragen, kenmerkend voor een pragmatisch benadering op besturingsvraagstukken (Helderman, 2022). Voor netwerkonderzoekers de taak om reflectieve ruimten te organiseren om bevindingen te spiegelen naar lokale organisaties en beleidsmakers. Die ruimte kan gevoelig en betwist zijn; niet iedereen zit te wachten op wetenschappelijke reflecties, omdat het verandering in beleid en uitvoering mogelijk minder vrijblijvend maakt.

Als netwerkonderzoeker die op en neer beweegt tussen beleids- en uitvoeringsniveaus ben ik ook een vaag figuur. Dat komt omdat ik voor lokale organisaties en beleidsmakers niet tot een duidelijke wereld behoor met een eenduidige positie en

duidelijke loyaliteit. Voor hen is mijn positie op het grensvlak van wetenschap, onderwijs en praktijk niet altijd even duidelijk en moet ik daar veel uitleg bij geven. Een vaag figuur zijn is op momenten knap lastig vanwege de verwachtingen die anderen hebben over de rol die je zou moeten innemen en waar de opgedane kennis aan zou moeten bijdragen. Ik ben geen neutrale ‘vlieg aan de muur’ tijdens onderzoekswerk. Eerder ben ik verstrengeld met én onderdeel van verschillende verhalen over netwerken. En dus zoek ik het in het bevragen van m’n eigen normatieve agenda. Waar draag ik aan bij en welk type verhalen over netwerken poog ik te vertellen? Het op en neer bewegen tussen beleids- en uitvoeringsniveaus helpt om te verkennen waar er niet tot nauwelijks over gesproken wordt in de netwerkprophetie. En daar helpt té lang vast blijven zitten in een observerende en afstandelijke modus niet bij. Door de actieve betrokkenheid, nieuwsgierigheid en bescheidenheid van netwerkonderzoekers kunnen alternatieve verhalen over netwerken worden opgetekend en kunnen onbesproken stilten worden uitgesproken. Daarmee kunnen zij beleidsmakers, politici en lokale organisaties voorzien van de nodige kritische reflectie op de netwerkprophetie.

Noot

- 1 *The Ethnography of Caring Networks: Disentangling a governance order in-the-making*, openbaar verdedigd aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op 29 mei 2024.

Literatuur

- Boogers, M., & Peters, K. (2024). Regional politics in the Netherlands. In: S. de Lange, T. Louwerse, P. 't Hart & C. van Ham (red.), *The Oxford Handbook of Dutch Politics*, Oxford University Press, 178-191.
- Duijn, S. van, Bannink, D., & Ybema, S. (2021). Working toward network governance: Local actors' strategies for navigating tensions in localized health care governance. *Administration & Society*, 54 (4): 660-689.
- Frissen, P. (2023). *De integrale staat. Kritiek van de samenhang*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Grouw, Y. La (2025). *Positioning dynamics: Dealing with the risks of incongruent perspectives and domination in collaborative decision-making about preventive healthcare* (Doctoral thesis). Vrije Universiteit Amsterdam.
- Grouw, Y. La, Woerd, O. van der, Visser, E.L., & Blijleven, W. (2024). Mundane dynamics: Understanding collaborative governance approaches to 'big' problems through studying 'small' practices. *Public Policy and Administration*, 39 (3): 412-435.
- Hajer, M. (2003). A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. In: M.A. Hajer & H. Wagenaar (red.), *Deliberative policy analysis. Understanding governance in the Network Society*, Cambridge University Press, 88-110.
- Helderman, J. (2022). *De kwesties in het sociaal domein: Een pleidooi voor een pragmatisch reveille* (Inaugurale rede). Radboud Universiteit.
- NSOB (2025). *Ruimte in regie. Adviseren over dilemma's van netwerkregie in het fysiek domein*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Paul, K.T., Vanderslott, S., & Gross, M. (2022). Institutionalised ignorance in policy and regulation. *Science as Culture*, 31 (4): 419-432.

- Peeters, R., Westra, D., Gifford, R., & Ruwaard, D. (2024). Wie, wat, waar? De invloed van het Integraal ZorgAkkoord op bestaande regionale netwerken in de zorg. *TSG - Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 102 (2): 59-66.
- Putters, K. (2024). *Navigeren op het smalle pad naar brede welvaart. Maatschappelijke transitie en ons poldermodel* (Inaugurale rede). Tilburg University.
- ROB (2021). *Droomland of niemandsland?* Raad voor het Openbaar Bestuur.
- RVS (2022). *De regio als redding? Over de dilemma's rond regionaal werken aan gezondheid en zorg en het belang van balanceren*. Raad voor de Volksgezondheid & Samenleving.
- Scheer, W. van der (2023). *Gedeeld leiderschap in de zorg* (Inaugurale rede). Erasmus University Rotterdam.
- Schuurmans, J., Woerd, O. van der, Bal, R., & Wallenburg, I. (2022). Regionalisering in de ouderenzorg: Een beleidssociologisch perspectief op grootschalige verandering. *Beleid en Maatschappij*, 49 (3): 220-239.
- Woerd, O. van der, Wallenburg, I., Scheer, W. van der, & Bal, R. (2024). Regional network building for complexity: A region-oriented policy response to increasing and varied demands for older person care in the Netherlands. *Public Administration*, 102 (2): 461-478.